

A KIÉRLELETLEN OKTATÁSÜGYI VÁLTOZÁSOK EGYNÉMELY ELLENSZERE¹

Ferge Zsuzsának, a hazai oktatásszociológiai kutatások elindítójának, kedves tanáromnak és kollégámnak ajánlom írásomat

A Z ISKOLARENDSZER MŰKÖDÉSÉBEN érzékelhető ciklikusság jeleire elsőként András Mihály hívta fel a figyelmet, aki egy írásában² a korabeli politikai „elit” tekintéyet kikezdve a malomjátékból ismert csiki-csuki stratégiákhöz hasonlította az államszocialista korszak felülről kezdeményezett oktatáspolitikai fordulatait. Az oktatásügyi változások szakaszosságát utóbb Sáska Géza vizsgálta átfogóan,³ ki elemzéseiből arra következtetett, hogy „a ciklusok létrejöttét a központosított tanügyigazgatás létevel” magyarázhatjuk. Indoklása szerint „a kezdeményezések jogára ugyanis minden az oktatáspolitika központját illette meg, amely azonos a tanügyigazgatás központjával is [...] minél központosítottabb a rendszer, azaz minél több terület fölött gyakorol közvetlen ellenőrzést az oktatáspolitika centruma, annál hevesebb a hullámzás.”⁴

A szakaszos fejlődésmód hältulütni oly súlyosnak tűnnek a kutatók szemében, hogy mikor 1989-ben az oktatási tárca megbízást adott egy reformkonceptió elkészítésére, a felkért szakértők, kiknek túlnyomó része a hazai oktatáspolitikai vizsgálódások bölcsőjéül szolgáló Oktatáskutató Intézetben dolgozott akkoriban, egyöntetűen elvetették azt, „hogy az iskolák világát is jellemző mai váláságjelenségeket egy központból vezérelt, az egész oktatási rendszert megrázó – vagyis a nálunk szokásos – hagyományos iskolareform szüntethetné meg.”⁵ A globális reformokat olyannyira ellenezték a kutatók, hogy elképzeléseiket a gazdasági és politikai reformelképzelé-

1 Írásom egy hosszabb tanulmány terjedelmi okokból jelentősen lerövidített változata. A tanulmányhoz felhasználtam az A T. 018107 számú, Érdekszervezetek és érdekkérnyesítés a magyar közoktatásban című OTKA-kutatás egyes eredményeit.

2 Dolgozat az iskoláról, *Mozgó Világ*, 1980/12–1981/1

3 Sáska Géza: *A szakaszos fejlődés tünetei a magyar közoktatáspolitikában 1950 és 1980 között*, OPI, Az Értékelési Központ Közleményei, 1986. U. 6: *Ciklikusság és centralizáció*. Bp., Educatio, 1992.

4 I. m.

5 Miért „Csak reformot ne...”? In: *Csak reformot ne...* Szerkesztette Lukács Péter és Várhegyi György, Edukáció kiadó, Budapest, 1989.

ket vázoló *Fordulat és reform*⁶ címével játékosan feleselő *Csak reformot ne...* címmel adták ki.

Az átfogó reformokat elutasító óhaj azonban csak részlegesen valósult meg, hisz ha jelentősen meg is növekedett az oktatási rendszer alsó szintjein elhelyezkedők (pl. szülők, pedagógusok) mozgásterre, a rendszerváltás utáni évtizedben az oktatásügy egyes területein továbbra is érzékelhetők voltak a ciklikusság jelei. Főként azokra a területekre igaz ez, amelyeket a politikai elit tagjai társadalompolitikai illetve ideológiai szempontból különösen fontosnak gondolnak. Így volt ez például a tantervpolitika terén, ahol az egyes kormányzatok egymástól radikálisan eltérő szabályozási módot próbáltak érvényre juttatni, Kőműves Kelemenék ténykedéséhez téve hasonlatossá az oktatásügyben folyó „építőmunkát”.⁷ Ha a kilencvenes évek elején vitára bocsátott Nat-elképzéseket és az 1991 után előtérbe állított, a túlzott liberálisnak kikiáltott korábbi változatok ellenében kidolgozott tantervi variánsokat is figyelembe vesszük, a tantervi szabályozás téren a rendszerváltás óta legalább négy jelentős koncepcióváltás történt, és nem is egy, hanem két egymást szorosan követő általános reformra került sor a Nat, illetve az alaptanterv állítólagos hibáit korrigálni hivatott kerettantervek formájában. Ugyancsak tanúi lehettünk „az iskolászerkezettel kapcsolatos politika cikcakkjai”-nak,⁸ hisz addig amíg „az 1993-as közoktatási törvény tíz évfolyamokként határozta meg az általános iskolát, [...] az 1996-os törvénymódosítás nyolc évfolyamosként, megengedve az ettől lefelé vagy felfelé való eltérést.” A tanügyigazgatás rendszerében is érzékelhető volt a ciklikusság: az 1990–1994 között a háború előtti oktatásirányítási modellt felelevenítő tankerületi oktatási központokat hoztak létre, melyeket utóbb felszámolt az 1994-ben alakult kormány, hogy aztán a jelenlegi koalíció égisze alatt az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont területi-irodáinak formájában, sok tekintetben megváltozott funkciókkal újra minisztériumtól függő regionális szintű tanügyigazgatási egységek jöjjenek létre.

A ciklikus jelenségek továbbélése elsősorban arra vezethető vissza, hogy a kormányzati pozíciókba kerülőknek napjainkban is kiterjedt jogköreik vannak, melyek révén olyan – sok esetben nem kellően előkészített, illetve széles konszenzust nem élvező – változásokat valósíthatnak meg az oktatásügyben, amelyek utóbb, egy következő politikai ciklus során korrekciós lépésekre adnak alkalmat (illetve egyfajta „revans-politizálás” jegyében ilyesfajta lépésekhez szolgálnak ürügyül). Más nézőpontból ellentétes érdekeltségek szembenállásaként is leírható a mai helyzet: egyfelől a kormányzati pozícióba került oktatáspolitikusok a politikai ciklusok időbeliségét szem

6 Fordulat és reform. *Medvetánc*, az 1987/2-es szám melléklete.

7 A balladahős szelleme egy, a kerettantervek bevezetése kapcsán írt cikkben is fölbukkan: „Az oktatás nehezen viseli el, hogy négyévenként a hatalom új ötletekkel áll elő, és saját képére akarja formálni a rendszert. Éppen mai miniszterünk hasonlította a közoktatást a minden újra felépített és minden újra leomló Déva várához. Sajnálatos módon azt már nem ismerte fel, hogy ennek a várnak hatékony körtőanyag csak a türelmes, konszenzusremlő politika lehet.” Knausz Imre: *Cölöptologatók*. Népszabadság, 2000. IV. 21.

8 Halász Gábor: Az oktatási rendszer strukturális dilemmái. *Társadalom Szemle*, 1998/8–9.

előtt tartva különféle oktatáspolitikai változások gyors megvalósításában érdekeltek,⁹ ugyanakkor a változások által érintettek gyakorta nem tudják megvédeni magukat a nem megfelelően előkészített, érdekeiket hátrányosan érintő innovációktól illetve a múltbéli intézményeket, szerveződési elveket feltámasztó „archaizációktól”.¹⁰ Ez utóbbitakra példaként az egykoron államosított iskolák visszaszolgáltatása kapcsán keletkezett nagyszámú konfliktust említhetnénk, melyek azért robbantak ki, mert az intézmények visszaadásakor nem voltak kellőképpen tekintettel arra, hogy meglévő tantestületeket, gyermekközösségeket stb. érinthetnek hátrányosan a szóban forgó intézkedések. A kellő feltételek megléte nélkül bevezetett innovációk jellegzetes példájaként a tanártovábbképzések megújítása említhető, amelyet 1996-ban egyebek között a Nat gyors bevezetésével összefüggésben tűztek napirendre a döntéshozók. Bármily előrevívőnek tűnhetett az iskolák és pedagógusok választási szabadságát bővítő új rendszer, a modernizáció ténye nem feledtetheti a reform erőltetett ütemű bevezetését kísérő anomáliákat.¹¹

A ciklikussággal illetve a központból kezdeményezett változásokkal kapcsolatos vizsgálódások azért is tűnhetnek fontosnak, mert honunkban és az egész kelet-európai régióban az oktatás szférájában az elmúlt évtizedben igen nagyszámú változás következett be,¹² melyek egyike-másika kapcsán joggal tehető fel az a kérdés, hogy vajon feltétlenül meg kellett-e lépni azt a lépést?

Ha a megfelelő konsenzust is a reform feltételeihez soroljuk, különösen indokolt lehet e kérdés megfogalmazása az évtizedes állóháborút gerjesztő tantervi reform esetében. Tény és való, hogy az alaptantervi rendszer kidolgozói nagy gondot fordítottak arra, hogy a Nat egyes variánsait a pedagógusok véleményét kikérve készítsék el (az első változatokról a tanárok egy nagyszabású rendezvényen, majd kérdőív segítségével mondhatták el gondolataikat).¹³ Ám azt is megállapíthatjuk, hogy tantervi reform úgy vált az oktatáspolitikai napirend „magától értetődő” részévé, hogy előtte

9 Ez az érdekeltség maga is számtalan különféle, gyakran kibogozhatlanul összefonódó motivációra, stratégiai megfontolásra vezethető vissza, melyekben épügy szerep játszhatnak egyes, az adott személy illetve politikai csoport számára racionálisnak gondolt megoldások megvalósítására irányuló törekvések, miként egyfajta „zsákmányszerző” illetve befolyásnövelő attitűd, vagy akár a saját szekertábor elismertségének, ideológiai befolyásának növelését célzó erőfeszítések, illetve az ellenlábasok szellemi befolyásának, reputációjának gyengítésére irányuló szándékok stb.

10 Esetenként azért, mert nem vonták be őket, illetve képviselőket a döntésekbe, esetenként érdekérvényesítő képességek gyengesége okán stb.

11 Ezeket a *Jelenet a magyar közoktatásról – 1997* (Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 1997.) című mű így foglalta össze: „egyfelől minőségi garancia nélküli programokra is fognak pénzeket költeni, másfelől a képzésbe belépő egyének sem lehetnek biztosak abban, hogy amit elvégznek, az formálisan is részévé válhat a szakvizsgára való felkészülésüknek.”

12 Miként ez OECD párizsi kuratóriáliszté munkatársának a közép-kelet európai térség oktatásügyi változásait átfogóan elemző tanulmányából kitűnik, egész térségünkre jellemző a változások intenzitása: „A javasolt és rényegesen megvalósult oktatási reformok kiterjedése, mélysége és súlya egészben rendkívülinen mondható, hiszen a reformok az esetek többségében az oktatás minden szintjéről és minden területére kiterjednek [...] A reformfolyamatok gyorsasága ugyancsak egészben kivételesnek mondható. A viszonylag hosszú, a legtöbbször egy többéves periódust igénylő reformoktól illetve oktatási változásoktól eltérően a közép- és kelet-európai országok többségeben a reformokat néhány hónap alatt dolgozták ki illetve adaptálták és hajtották végre.” Ladislav Cerych: *Reforms in Central and Eastern Europe? European Journal of Education*, 1995, Vol 30, No 4

13 Szebenyi Péter: Tantervkészítési modellek Magyarországon (1972–1992) *Társadalmi Szemle*, 1992/12

nem folytak érdemi, tárgyalás formáját öltő viták az érintettek képviselőivel, a pártokkal stb., hogy időszervű-e a tantervi rendszer teljes és viszonylag gyors átalakítása,¹⁴ illetve arról, hogy megvannak-e, megesznek-e a reformhoz szükséges anyagi és egyéb feltételek¹⁵ (nem utolsó sorban az új tantervi rendszer tartós fennmaradásához szükséges társadalmi konszenzus). Mindezen kérdések utólagos elemzése azért is fontos lehet, mert az egykori szocialista országok közül egyedül Magyarországon történt – sikertörténetnek bajosan nevezhető – kísérlet a tantervi rendszer teljesen átalakítására, „teljes körű alkotmányozásra.” Miként az e kifejezést bevezető Setényi János fogalmaz: „minden más országban az oktatás tartalmának fokozatos felszabadítása történt, illetve zajlik ma is”.¹⁶ Vajh nem érdemelt volna-e alaposabb megfontolást ez utóbbi alternatíva? A fentiek kapcsán a politikai napirend formálásával kapcsolatos kérdések fontosságát hangsúlyozó kutatások¹⁷ fényében azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltás körülöttük időszakban egyes érdekcsoportok, szakmai körök és politikai erők igen sikeresek voltak a tekintetben, hogy az oktatáspolitikai döntésfolyamatok napirendjére tűzzék egyes kérdéseket, átalakítási terveket, és azt is el tudták érni, hogy számukra kedvező illetve általuk fontosnak tartott döntések szülessenek. Ugyanakkor e döntések érintettjei sok esetben láthatóan kevésbé voltak képesek megvédeni magukat a felülről jövő, nem mindig indokolt változtatási kényszerrel szemben.

Hogy jobban megértsük, miért is alakultak így a dolgok, célszerű felidézni, milyen elgondolások fogalmazódtak meg a nyolcvanas évek végén azt illetően, hogy miként kellene átalakítani az oktatáspolitika-formálás intézményes kereteit.

A Csak reformot ne... öröksége

E kérdéskör végigondolása során sokáig egyfajta aránytalanság érvényesült, hisz a szélesebb körhöz eljutott kiadványok középpontjában az a problematika állt, hogy a közoktatási rendszer legalsó szintjein, azaz az oktatási intézmények működésében miként nyilhat lehetőség a különféle részérdekek, csoporttörekvések megfogalmazó-

14 A Nat előkészítő munkálatairól szóló sajtótudósítások kifejezetten azt sugallták, hogy igen rövid időn belül sor kerül az alaptanterv bevezetésre: „Báthory Zoltán a tantervet előkészítő bizottság vezetője a következőkben látja a nemzeti alaptanterv lényegét: a tanítandó tartalomban, a követelmények megfogalmazásában és a vizsgarendszer átfogalmásában. Az is elhangzott a sajtótájékoztatón, legyen ez a tantervi vita alapja a további gondolkodásnak, és őszre, de legalább év végére második-harmadik megfogalmazásban tisztázódjék a nemzeti alaptanterv végső formája...” *Köznevelés*, 1990, május 24. Az átfogó tantervi reform időszervisége érdemi megvitatásának nemigen kedvezett az a körülmény, hogy a konszenzusképzési folyamat első állomásának szánt székesfehérvári rendezvényt Dávid László, a művelődési minisztérium főosztályvezetője a következő szavakkal nyitotta meg „a nemzeti alaptanterv vitája nyitott – ám egy dolog nem kérdőjelezhető meg: az, hogy szükség van-e az alapvető műveltséget, követelményeket meghatározó alaptantervre.” *Fejér Megyei Hírlap*, 1990. V. 25.

15 Figyelemre méltó, hogy a Nat-ról rendezett első nyilvános vita után négy és fél ével a Közoktatáspolitikai Tanács 1984 november 15-i ülésén az iskolafenntartó önkormányzatokat képviselő Sáska Géza elsősorban a reform anyagi vonzatainak tisztaatlanságát tette szóvá. *Új Pedagógiai Szemle*, 1995/1.

16 Setényi János: Nat-fordítási kísérletek. *Educatio*, 1998/4.

17 E vizsgálódásokról lásd az alábbi írást: Török Gábor: Politikai napirend, 1999. In: *Magyarország Politikai Évkönyve, 2000*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

dására, a döntésfolyamatok valamiféle társadalmasítására.¹⁸ Ugyanakkor alig-alig fogalmazódott meg az a kérdés, hogy az oktatási rendszer központi szintjén érvényesülő funkciók (így például a közoktatás egészére vonatkozó értékelés, a tantervi szabályozás, az iskolászerkezettel kapcsolatos döntések stb.) tekintetében miként érvényesülhetne jobban a társadalmasítás vagy a hatalommegosztás szempontja, illetve miként lehetne elérni azt, hogy az egymással vetélkedő politikai erők oktatási konцепcióiban mutatkozó különbségek ellenére széles konszenzus alakuljon ki az oktatási rendszer átalakulásának kívánatos irányait illetve a változások ütemét illetően. Ez az aránytalanság cenzurális okokkal is összefügg, hisz a sajtóviszonyok egészen a rendszerváltásig akadályokat görögítettek a politikai berendezkedés átalakításával kapcsolatos kérdések megvitatása elő. Mindebből az következett, hogy a szélesebb nyilvánossághoz eljutó elemzések középpontjába a helyi önállósággal, pedagógiai autonómiaival kapcsolatos, a politikai rendszer alapvonásait közvetlenül nem érintő javaslatok kerültek. E sajátosságokkal is összefügg Lukács Péter ama diagnózisa, miszerint a hazai oktatásiügyi reformgondolkodás első, meghatározó jelentőségi koncepciójának az önígazgatásos elköpzelésekkel is rokonságot mutató, a pedagógiai önállóságot, az iskolák szakmai autonómiáját előtérbe állító elköpzelést tekinthetjük.¹⁹ És abban is igazat adhatunk a szerzőnek, hogy e paradigma utóbb kiegészült egy neoliberális megközelítéssel, melynek hívei a piaci vagy piaci viszonyokat szimuláló megoldásoktól várták az oktatási rendszer megújulását.

Leegyszerűsítőnek tűnik viszont az az állítás, miszerint a *Csak reformot ne...* című kötetben kifejtett koncepció „az első nagyobb lélegzetű kísérlet volt a két paradigma összehásítására, még a szakmai autonómia elvének túlsúlyával”.²⁰ Azért tartom pontatlannak ezt a megállapítást, mert a kötetet bevezető, egyébként éppen Lukács Péter és Halász Gábor által jegyzett tézisekben és egyes más tanulmányokban a központi oktatásiirányítási mechanizmusok átalakítására vonatkozó javaslatok is megfogalmazódtak. Sáska Géza például olyan központi szintű megoldások alkalmazását javallotta tanulmányában, melyek a vizsgák révén megvalósuló értékelés rövidtávú politikai törekvéseknek való alárendelődését voltak hivatva megakadályozni: „A vizsgarendszerről törvény rendelkezne, hogy a napi politikai csatározások ne befolyásol-

18 Lásd például: Halász Gábor *Iskola, helyi társadalom, iskolatanács* című kötetét (Akadémiai kiadó, Budapest, 1990), illetve a Mihály Ottó által szerkesztett *Iskola és pluralizmus* című kötet írásait (Edukáció Kiadó, Budapest, 1990). Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a nyolcvanas években kibontakozott oktatáspolitikai kutatások művelői jelentős erőfeszítéseket tettek a központi szintű oktatásiügyi döntésfolyamatok elemzésére érdekeben. Nemcsak az angolszász országokban kifejlődött oktatáspolitikai paradigmá megismerését segítették elő (*Oktatás és politika. Külföldi szövegek, I-II.* Szerk. Halász Gábor és Nagy Mária, Oktatáskutató Int. Budapest, 1982.), hanem elemzései készítettek egyebek között az oktatástervezés mechanizmusáról, a központi szintű igazgatási szervek között oktatásiügyi hatáskörökért folyt harcokról, a felügyeleti rendszer változásairól, a központi szintű oktatáspolitikai koalíciókötések gyakorlatáról stb. E kutatásokat főbb eredményeit lásd alábbi publikációkban: Darvas Péter: *Oktatás és tervgazdálkodás*. *Medvetánc*, 1983/4–1984/1, Halász Gábor: *Az oktatáspolitika szerkezete a harvanas-hervenes években*. *Medvetánc*, 1984/2–3, Halász Gábor: *Felügyelet és oktatásiirányítás*. *Oktatáskutató Int.*, 1984. továbbá az *Oktatáspolitika, a tervezés és döntés anatómiája* című kötetben (szerkesztette: Kozma Tamás, Oktatáskutató Int., 1986.). Ez utóbbi kötet irányultságának értelmezését megkönnyítő írást jelentett meg a közműltban Kozma Tamás Oktatás és politika – rendszerváltó viták címmel (*Iskolakultúra*, 2001/2).

19 Lukács Péter: *Közoktatási paradigmák*. *Educatio*, 1994/1

20 U.o.

hassák közvetlenül sem a rendszer, sem az iskolák működését. [...] a vizsgáztató testületek elnökét az államfő, az ügyvezető elnökét pedig a művelődési miniszter javaslatára a kormányfő nevezze ki.”²¹ Ugyancsak kiemelhetjük Halász Gábor tanulmányát, amely az oktatáspolitikák társadalmi elfogadottságának fontosságára hívta fel a figyelmet. Ez az írás a közoktatási rendszer országos szintje kapcsán is megfogalmazta azt a követelményt, hogy a nevelésben közreműködő szakemberek, az irányító hatóság és a nevelési szolgáltatásokat igénybe vevők egyensúlyán alapuló, a valamelyik fél kizárolagosságra irányuló törekvéseit elhárítani képes irányítási struktúrákat kell létrehozni.²² Hasonló gondolat jelent meg a tézisekben is: „az irányításnak minden szinten többpólusúnak kell lennie”.²³ A tézisek nemcsak a széleskörű konszenzuson alapuló politikaformálás szükségességét hangsúlyozták, hanem e cél jegyében fontosnak tartották az oktatáspolitikai sajtónyilvánosság fejlesztését, továbbá „egy kis létszámu állandó apparátussal is rendelkező országos közoktatás-politikai egyeztető testület (választott és korporatív módon is szerveződő Országos Közoktatási Tanács) létrehozását”,²⁴

A tézisekhez több mint tíz év távlatából a következő kommentárokat fűzném. Bármily váratlanul következett is a politikai átalakulás, a hazai szakértők teljesítménye nem merült ki bizonyos korábban háttérbe szorított értékek, alternatív szerveződési elvek (pluralizmus, demokratizmus, a választás szabadsága, az intézmények közötti verseny jelentősége) megjelenítésében, illetve az ilyen értékek érvényesülését segítő iskolai, helyi szintű mechanizmusok felvázolásában, hanem a központi szintű igazgatási, fejlesztési folyamatokat illetően is volt lényegi elemeket tartalmazó mondanódjuk.

Ilyen maradandó értéknek tűnik az a javaslatok mögött meghúzódó, általánosabb politikai-filozófiai értékrend, amely végső soron a hatalom humanizálásának követelését megfogalmazó és szabadságvédő technikák, egyensúlyi megoldások fontosságát hangsúlyozó Bibó István gondolataival rokonítható.²⁵ Ugyanakkor a kilencvenes évek

21 Sáska Géza: Szabályozás vizsgarendszerrel. In: *Csak reformot ne...* i.m.

22 Halász Gábor: Az oktatásirányítás megújításáról. In: *Csak reformot ne...* i.m.

23 Fordulat és megújulás Tézisek egy közoktatási koncepcióhoz. Szakértői tanulmányok alapján összeállította Halász Gábor és Lukács Péter. In: *Csak reformot ne...* i.m.

24 U.o. Itt jegyezzük meg, hogy a fenti idézetek cífolják azt az annak idején szintén Lukács Péter által képviselt álláspontot, miszerint az oktatásirányítás hatalommegosztására alapuló egyensúlyi modelljével kapcsolatos elkezelése először az akkor még a konzervatív-nemzeti erőkkel szemben ellenzéki pozícióban lévő FIDESZ égisze alatt fogalmazódott volna meg. (Lukács i. m.) A szerző álláspontját legfelsőbb azzal a megszorítással fogadhatjuk el, hogy a FIDESZ égisze alatt megjelent állásfoglalásokban a többséle formában is elközelhető egyensúlyi modellnek olyan sajátos, talán eredetének is mondanához variánsa jelent meg, amelyben kitüntetett jelentőséget tulajdonírott a helyi önkormányzatok oktatáspolitika-formáló szerepének.

25 Ez a rokonság ma is vállalható, még ha újabban olyan politológiai álláspontok is megfogalmazódnak, amelyek a kormányozhatóság szempontját előtérbe állítva, illetve a hatalomkoncentráció esetenkénti indokoltságára hivatkozva erőteljes kritikával illetik a hazai politikai gondolkodásnak a konszenzus-elvet illetve az egyensúlyi modell központi értékként kezelő vonulatát (lásd pl. Körösényi András: A magyar politikai gondolkodás főárama (1989–1995) című írását, *Századvég*, 1996/3.). Ez utóbbi fel fogás értékelésekor egyébként nem szabad megfelelőként arról, hogy a napi politikai gyakorlatban megosztottak a kormányzat pozícióját erősítő, az ellenlációkat gyengítő, a konszenzuselvel ellentétes, esetenként a demokratikus intézményrendszer alapelemeiről is minden több ponton kikezdő intézkedések. A fentiekben körvonalazott elméleti koncepció – illetve a kormányzatnak a civil társadalommal szembeni pozíciót erősítő, a végrehajtó hatalom intézményeinek ellenőrzését gyengítő tevékenysége – aggaztónak tűnnek egy olyan társadalmi kontextusban, amikor a legtöbb társadalmi csoport – kivált-képp az alsóbb pozíciókat elfoglalók – érdekkérvényesítő képessége, önszerveződése továbbra is alacsony szinten áll.

tapasztalatainak fényében a fenti értékeken alapuló konkrét elképzélésekkel kapcsolatban ma már kirajzolódnak bizonyos kérdések, problémák. És persze azt is látnunk kell, hogy egyes helytállónak tűnő elképzélések csak töredékesen valósultak meg.

A *Csak reformot ne...* téziseinek az oktatásügyi nyilvánosság megteremtését szorgalmazó „pontja” például csak részlegesen teljesült. Bár megjelenhetnek a sajtóban az oktatásügyi kérdéseket kritikusan taglaló, a kormányzat oktatáspolitikáját nyíltan bíráló cikkek, és jelentősen megszaporodott az oktatásügyi időszaki kiadványok száma, ezen örvendetes változások ellenére meglehetősen töredézetű ez a nyilvánosság. Ez talán abból is fakad, hogy nem jöttek létre olyan viszonylag gyors átfutású, ki-egyensúlyozottságra törekvő, a kormányzattól független orgánumok, amelyek az aktuális oktatásügyi történésekről, döntésfolyamatokról való tájékoztatás mellett tárgy-szerű viták lefolytatására is vállalkoznának.

Az 1948 előtti tanácsok árnyéka

Bármily pozitívnak tekintem is, hogy *Csak reformot ne...* téziseinek szerzői fontosnak tartották egy, az oktatásban érdekelt különféle érdekcsoportok nézeteinek ütköztetését illetve közelítését elősegíteni hivatott testület felállítását, a grémium számára választott elnevezés kapcsán – amely tulajdonképpen a dualizmus korában felállított Országos Közoktatási Tanács illetve az 1945 és 1948 közötti Országos Köznevelési Tanács emlékének felélesztését jelentette – ma már joggal fogalmazható meg az a gondolat, hogy e névválasztás magában rejtte azzal a kockázatát, hogy töredézetű válnak a konzultációk. Azóta be is igazolódott ez a veszély, hisz az oktatásügy három legkiterjedtebb alrendszerének ügyeit megtárgyalni hivatott érdekegyeztető illetve konzultatív testületek²⁶ eddig még egyszer sem tartottak együttes ülést az oktatás több szféráját is érintő kérdések megtárgyalása érdekében.

Ugyanakkor igen szerencsésnek tekintem, hogy az Országos Közoktatási Tanács felállítását szorgalmazók az 1948 előtt működött testületektől eltérően nemcsak az oktatásügyi elítcsöportok hanem az oktatásügyben érdekelt különféle külső, illetve laikus érdekcsoportok képviselői előtt is meg kívánták nyitni a testületet. A javaslat utóéletét tanulmányozva megállapítható ugyanakkor, hogy eme elképzélés csak torz formában valósult meg.

A Gázsó Ferenc nevéhez fűződő törvénykoncepció az imént idézett tézisekhez hasonlóan szintén lehetővé tette volna a „pedagógus-céhen” kívüli érdekcsoportok be-

²⁶ Így mindenekelőtt a közoktatás ügyeiben illerékes Közoktatáspolitikai Tanács és az Országos Köznevelési Tanács, az egyetemi-főiskolai szférára reprezentáló Felsőoktatási és Tudományos Tanács illetve a szakoktatás ügyében illerékes, jelenleg Országos Szakképzési Tanács névvel illetett grémium. Itt említendő meg, hogy a dualizmuskorú Országos Közoktatási Tanács kezdetben rendelkezett a hagyományosabb felsőoktatási területekkel (bölcsészkarrier, jogi, orvosi képzés), illetve a felsőfokú műszaki képzéssel és a szakoktatás kérdéseivel foglalkozni hivatott szakosztályokkal, ám, miként egy kutató megállapította: „a műszaki szakosztály megkezdte a kereskedelmi iskolák szervezetének kidolgozását, de ezzel a feladattal sosem készült el [...] az egyetemi szakosztály pedig – az egyetemi autonómia körverkezében – gyakorlatilag semmit sem csinált.” Mann Miklós: Az Országos Közoktatási Tanács első évtizedei. *Új Pedagógiai Szemle*, 1992/3.

vonását,²⁷ ám az e koncepció „ejtését” követően nyilvánosságra hozott új törvénytervezet az 1948 előtti hagyományokhoz visszatérve egy elsősorban „tanácsadó, véleménnyilvánító illetve javaslattevő” funkciókkal felruházott tanács létrehozásával számolt, amely zárva lett volna a külső érdekcsoportok előtt. Ugyanakkor, akárcsak az 1948 előtti testületek esetében, e grémiumhoz is számos olyan szakbizottság kapcsolódott volna, amelyeknek fontos szerepet szántak egyes egyedi igazgatási aktusok (pl. a tankönyvlistára való felvétel) előkészítésében. A régi gyakorlathoz való visszatérés fejeződött ki abban is, hogy a tagok java része miniszteri felkérés alapján került volna be e grémiumba.²⁸

A nagy tiltakozást kiváltó tervezet kapcsán lefolytatott tárgyalások nyomán utóbb lényegesen megváltoztak a „párbeszéd” intézményes keretei. Az 1992. júniusra kidolgozott törvénytervezet ugyanis lehetővé tette, hogy egyes, a szakmai elitcsoportokhoz képest külsőnek mondható csoportok képviselői (így a pedagógus-szakszervezetek, a diákok, a szülők, továbbá az iskolafenntartók nevében szólók) is bekapcsolódjanak a döntés-előkészítésbe. De a nyitás csak részleges volt, hisz ezen érdekcsoportok képviselői számára egy olyan grémiumot hoztak létre Közoktatáspolitikai Tanács (KT) névén, amely azóta sincs érdemi kapcsolatban az ugyancsak 1993-ban felállított Országos Köznevelési Tanáccsal (OKNT).²⁹

Az 1994-es koalícióváltás után a Közoktatáspolitikai Tanácsban egyik tagja, Sáska Géza egy, a KT titkárságára benyújtott javaslatban egy olyan egységes konzultatív testület körvonalait vázolta fel, melyben a KT meglévő oldalai mellett, önálló oldallakká szerveződve helyet kaptak volna a felsőoktatás, a kutatói szféra továbbá a munkáltatói szervezetek delegáltjai. E javaslatnak azonban nem lett foganatja. A Sáska-féle kezdeményezés ellenére az oktatási tárca új irányítói sem 1994 őszén, sem késsőbb nem nyitottak nyilvános vitát a konzultatív testületek kívánatos összeteléről. A közoktatási törvény 1996 tavaszán bekövetkezett módosítását viszont felhasználták arra, hogy némi képp átalakítsák az OKNT-re vonatkozó szabályozást. Míg 1994 őszén egyesek az OKNT felosztásával számoltak, a törvény 1996-os módosítása során épp ellenkezőleg, megerősödött a testület, hisz a grémiumot egyetértési joggal ruházták fel a Nemzeti Alaptanterv elfogadása terén. (Ugyanakkor a testület képviseleti jellegét gyengítő módon három, a miniszter által delegált személy is bekerülhetett a testületbe.) Ahogyan a konzultatív rendszer 1993-as megkettőzésében is fontos szerepe lehetett a tárca akkori irányítóiban munkáló taktikai megfontolásoknak (nevezetesen a minisztériumot élesen bíráló szakszervezeti és önkormányzati delegáltak

27 *Törvény és iskola. Javaslat a közoktatás törvényi szabályozására*, Szerk. Gázsó Ferenc, Halász Gábor, Mihály Ottó, Iskolafejlesztési alapítvány, Bp. 1992.

28 *A Közoktatási Törvény koncepciója*. MKM, 1991. nov. 5. ill. A Közoktatási Törvény koncepciója. *Új Magyarország*, 1992. jan. 15.

29 Noha a szóban forgó testületek funkciót és a résztvevők kiválasztásának módját illerően alapvető kifogásokat fogalmaztak meg az 1992 júniusában megtartott Oktatásiügyi Érdekegyeztető Fórumon az önkormányzati szövetségek illetve pedagógus-szakszervezetek nevében szólók képviselő résztvevői, illetve azok a kutatók, aik pedagógiai szakmai szervezetek felhalalmazásával tárgyalta a törvénytervezetről, a döntéshozók a további érdemi vitáktól jó egy évig elzárkózva végül egy olyan szövegváltozatot vittek 1993 nyarán a parlament elé, amely szentette a konzultatív rendszer megkettőzését.

semlegesítésére irányuló törekvéseknek), az egyeztetési rendszer újragondolásának elmaradásában is szerepet játszhattak a taktikai szempontok. Miként a Nat gyors megalosítását célul tűzű tárca egyik középszintű vezetője fogalmazott a vele készült interjúban: „...elég kemény jogosítványokat kapott a Köznevelési Tanács azzal, hogy a Nat-ot nem lehet az egyetértése nélkül elfogadni, azzal, hogy a továbbképzési rendszer esetében az OKNT Továbbképzési Bizottságának egyetértése kell. Ezek olyan szúlyok, amelyek nincsenek meg a másik bizottságnál. És hát volt ebben egy kis szándékos politika: [...] A politikai érvelésben erősebb lenne, ha egy ilyen homogénebbnek tűnő testület hoz meg egy ilyen döntést. A másik oldalon viszont a különböző oldalak önállóan is megnyilvánulhatnak. Ezért nehéz azt mondani, hogy a Közoktatáspolitikai Tanács ezt így vagy úgy fogadta el.”

A konszenzustermelő véleményezőgép

Ha problematikusnak tekinthető is, hogy sajátos módon megkettőződött a közoktatáshoz kapcsolódó konzultatív rendszer, azt is látnunk kell, hogy a KT formájában egy számos eredeti vonással rendelkező újszerű, a konszenzusképzést igen hatékonyan segítő oktatásügyi intézmény jött létre. Az újszerűség többek között abban nyilvánul meg, hogy a különböző érdekcsoportok nevében szóló résztvevők a kormányzat képviselőinek jelenlétében, ugyanakkor egymás fellépését is nyomon követve fejthetik ki véleményüket az oktatáspolitika egy-egy kérdése kapcsán.

A modern államszervezetet üzemcszerű működésmódjuk alapján egyfajta gépezetként megjelenítő metaforák jegyében azt is mondhatnánk, hogy a parlamentarizmus számos jegyet felmutató, ugyanakkor a pártok közvetlen szerepvállalását kizáró ágazati szintű véleményezőgép jött létre, amely számos eltérő funkció, törekvés egyidejű érvényesülésére ad lehetőséget. Miniszteriumi nézőpontból nézve fontos előnye a sokoldalú egyezetések eme válfajának, hogy a megbeszéléseken nem az összes érdekszervezet, hanem csak ezek küldöttei vesznek részt oldallá szerveződve, jelentősen lecsökkentve ily módon a nyomásgyakorló csoportokkal (szakszervezetekkel, különféle szakmai szervezetekkel, oktatási intézmények egy-egy típusát tömörítő érdekszövetségekkel, iskolafenntartókkal stb.) folytatandó tárgyalások idő- és energiaigényét. (Ez korántsem volt megvetendő dolog a kilencvenes évek elején, amikor az egyesületi szabadság útjában állt korábbi akadályok leomlása után egyre-másra alakultak meg az új szervezetek.) További fontos előny, hogy az „oldalszerű” szerveződésnek köszönhetően a különböző eszmeiségű, a politikai rendszer más-más pólusaihoz húzó, vagy éppen magukat hangsúlyosan apolitikusként meghatározó szervezetek újra és újra képesek arra, hogy az oldal minden szereplője számára elfogadható közös álláspontot alakítsanak egy-egy oktatásügyi probléma kapcsán, sőt ez a szervezeti forma az oldalak (beleérte a kormányzati oldalt is) közötti közeledésre is lehetőséget kínál.

A tárca irányítói számára az „egyeztetések” módot adnak terveik bővebb indoklására, különféle információk kiszivárogtatására, és persze arra is, hogy „új termékeiket” (fejlesztési koncepciókat, jogszabálytervezeteket) hivatalossá válásuk (illetve parlamenti megmérettetésük) előtt „teszteljék”, illetve tovább csiszolják produktumaikat.

A tárca szempontjából igen előnyös az is, hogy a szóban forgó konzultatív testület működése nem csorbítja a tárca irányítójának hatáskörét, hiszen a testületnek csupán véleményezési lehetősége van.

Egyébként nem csak az oktatási tárca, hanem a többi „oldal” számára is számos előnyvel jár az egyeztetésekben való részvétel: egyfelől még a tervezés stádiumában vagy legalábbis a végső döntés előtt értesülhetnek a kormányzat terveiről, másfelől javaslatok megfogalmazásával kísérletet tehetnek arra, hogy a számukra kedvezőbbnek tűnő irányba tereljék a dolgok menetét. A KT ügyrendje egyébként azt is lehetővé teszi azt, hogy bármely oldal kezdeményezze a tanács összehívását. Bizonyos időszakokban a kormányzat tárgyalópartnerei azt is elértek, hogy éves munkarendet alkossan a testület és egyes általuk javasolt témákat tűzzenek napirendre. Az sem mellékes, hogy a több oldal részvételével megtartott üléseken az egymást figyelő szereplők olyan információk, tapasztalatok birtokába juthatnak, amelyek megszerzésére a kétoldalú tárgyalásokon általában nincs mód. Az előnyök sorában hadd említtessék meg az is, hogy a testület tagjai az üléseken való részvételükért némi – kiugrónak semmiképp sem nevezhető – díjazásban részesülnek. A jelenléti díj persze nem feltétlenül áll arányban a befektetett munkával, hisz az ülésekre való felkészülés, az előterjesztések tanulmányozása, a küldő szervezetekkel való egyeztetés, az oldalon belül, illetve esetenként két vagy több „oldal” képviselői között lezajló egyezkedések igen sok időt igényelhetnek.³⁰

Elvben a tanügyben dolgozók és az oktatásügy iránt érdeklődő figyelő közönség tájékozódása szempontjából is előnyös lehet a grémium működése, hisz a ülésekről megjelenő hivatalos tájékoztatások illetve egyes oldottabb formájú tudósítások alapján az érdeklődőknek könnyebb képet alkotniuk az oktatás szférájában zajló központi szintű döntésfolyamatokról. Ez utóbbi funkció érvényre jutását viszont több körülmény is megnehezíti, így többek között az, hogy az oktatás szférájában létrejött konzultatív rendszer a kívülállók nézőpontjából nézve akár áttekinthetetlennek is mondható.³¹ További gondot jelent, hogy a szélesebb körhöz eljutó kommunikációs eszközökben (rádió, TV, napilapok) csak kivételesen jelennek meg a KT vagy az OKNT működésével összefüggő információk.³²

30 Ugyanakkor nincs arra biztosíték, hogy ténylegesen sor is kerül ezekre a „háttértevékenységekre”. Egyfelől a tanács történetében számtalan szor előfordult már, hogy a részvevők az érvényben lévő ügyrenddel ellentétes módon csak igen későn kapták meg az előterjesztéseket, másfelől teljes mértékben a delegáló „szféra”, illetve intézmények kompetenciájába tartozik annak számonkérése, hogy küldöttük miként láta el feladatát. Ez egyes „gyengébbben szervezett” szférák, oldalak esetében azt is eredményezheti, hogy a küldöttek tartósan – legalábbis a küldöttek újraávalásztásig – függedényítherik magukat az őket delegálók véleményétől, törekvéseiől.

31 A KT és az OKNT mellett tárca szintű diákjogi és kisebbségi tanács is működik, továbbá az iskolafenntartó önkormányzatok, a pedagógusa-szakszervezetek és a kormányzat képviselőinek részvételével háromoldalú érdekegyeztetésekre is sor szokott kerülni.

32 Itt említhetjük meg, hogy újabban már az oktatási tárca hetilapja is csak igen ritkán foglalkozik a KT működésével (2000-ben például csupán egyetlen írás foglalkozott e testülettel, míg ugyanez a lap rendszeresen közölte az OKNT üléseiről készült közleményeket.) Mindez összefügg azzal, hogy 1996 óta a tárca vezetői az OKNT-t tekintik a legrangosabb konzultatív testületnek. (Ami persze esetenként nem akadályozza meg a döntéshozókat, hogy figyelmen kívül hagyják e testület véleményét, miként ez a tankönyvpiac rendjét szabályozó törvény esetében is történt.)

Ami a figyelő közönség szempontjából előnyös lehet, kormányzati pozícióból nézve esetenként akár károsnak is tűnhet. Minthogy a KT ülésein történtekről a nyilvánosság is értesülhet, a minisztérium képviselői a tárca tekintélyét romboló, a kormányzat legitimitást gyengítő hatást tulajdoníthatnak annak, ha az egyeztetések során bírálatok érik a tervezetüket. Különösen kellemetlenek lehetnek azon alkalmak, mikor szavazásra kerül sor, és a kormányzat kisebbségen marad.

Ki készítsen helyzetelemzést?

Noha a központi szintű konzultatív testületek kapcsán a fentiekben elsősorban pozitívumokat említettünk, látnunk kell, hogy e testületek eddig elsősorban reaktív, az oktatási tárca lépésire válaszoló szervezetekként működnek. Önálló kezdeményezésekkel legfeljebb csak egy-egy részkérdésben éltek a szóban forgó grémiumok, átfogó helyzetelemzésre, stratégiaalkotásra, távlatos célok, programok megfogalmazására e testületek nem voltak alkalmasak. A távlatosság hiányával kapcsolatos gondok egyébként az OKNT-vel kapcsolatban igen hamar megfogalmazódtak.

Ha igaz is, hogy az 1993-as közoktatási törvény igen hasonló módon határozta meg a létrehozni kívánt OKNT és a KT szerepét, aligha férhet kétség ahhoz, hogy a törvény kidolgozói a törvényben elsőként megnevezett és részletesebben bemutatott OKNT-t tekintették a fontosabbnak. Ez abban is kifejeződött, hogy e grémiumnak nemcsak egyes szakfeladatok megoldásában (pl. tankönyvek felvétele a tankönyvlistára) és az éppen aktuális jogszabálytervezetek véleményezésében szántak szerepet. Az oktatási tárca egyik, 1994-ig hivatalban volt vezetője a vele készült mélyinterjúban így különböztette meg a két új testület szerepkörét: „a Köznevelési Tanácsnak a közoktatás távlati kérdéseivel kell foglalkoznia (...) A Közoktatáspolitikai Tanácsnak pedig az a funkciója (...), hogy a minden nap egyeztetésben vegyen részt, pl. egy törvénymódosításnál vagy egy rendelet megalkotásánál, méghozzá úgy, hogy egyszerre tudja a különböző érdekeket érvényesíteni.”

Közelebbről megvizsgálva az OKNT működését, azt tapasztaljuk, hogy e testület eddig nemigen tudott megfelelni a távlatosság követelményének, amennyiben ez utóbbi úgy értelmezzük, hogy a szóban forgó grémiumnak átfogó helyzetképet kellene alkotnia a közoktatásról, majd ennek a diagnózisnak az alapján kellene megjelölnie a közoktatás fejlesztések kívánatos irányait.

A távlatosság szempontjának érvényesülését eleve megnehezítette az a körülmeny is, hogy az Országos Köznevelési Tanács működésének középpontjában évekig az oktatási tárca által a grémium elé terjesztett jogszabálytervezetek véleményezése állt,³³ lényegében kimerítve ennek az alkalmi jelleggel működtetett, általában havonta egyszer ülésező testületnek az időbeli „kapacitását”, „munkabírását”. Ezzel a működés-

33 E diagnózist támasztják alá a testület 1998-as jelentését szerkesztő Hoffmann Rózsa alábbi szavai: „...az OKNT 1998-ban nemileg újított korábbi munkastílusán. Azaz önálló munkaterv alapján dolgozott, saját maga által fontosnak ítélt témaikat tárgyalt, és nem kizártak a minisztérium által előterjesztett jogszabályi tervezetekről mondott véleményt.” *Országos Köznevelési Tanács, Évkönyv a magyar köznevelésről, 1998. Szerkesztette Hoffmann Rózsa.*

móddal is összefügg, hogy a testület tagjai számára kezdettől fogva mindenkor fejtörést okoz, hogy miként is tudnának megfelelni a közoktatási törvényben foglalt „jelentésírási kötelezettségüknek.” Az OKNT első, 1994-es jelentése elő írt bevezető jól tájékoztat ezekről a nehézségekről: „Nem állt módunkban és szándékunkban kutatással vagy más empirikus munkával alátámasztott beszámolót készíteni, inkább arra törekedtünk, hogy a legfontosabb mozgástendenciáról kialakítható kiegyensúlyozott álláspontot fejzen ki a jelentés. A teljesség igényével születő jelentés kialakítása meghaladta kompetenciánkat.”³⁴ A fentiekből egyenesen adódik az a következtetés, hogy a neki tulajdonított funkciókhoz képest „alulmértezett”, azaz a feladatai teljesítéséhez szükséges erőforrásokkal nem kellő mértékben felruházott testületként hozták létre az OKNT-t.

Az „alulmértezettséget” megállapító látlelet megalapozottságát egyébként az is mutatja, hogy a magyar közoktatás főbb jellemzőiről átfogó képet rajzoló, valóban rangosnak mondható jelentéseket nem az OKNT készít el, hanem az Országos Közoktatási Intézet Kutatási Központja, méghozzá az oktatási tárcától származó, jelentős kutatási kapacitások mozgósítását lehetővé tevő megbízatása alapján.

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a tárgyilagos stílusban megírt, kétévente megjelentett jelentések³⁵ mindenkorban csak közvetett hatást gyakorolhattak a hazai oktatáspolitika formálására. Ez nem is lehet másként, hiszen a szerzők – teljesen indokolt módon – megállnak a helyzetelemzésnél, kritikai szempontokat általában nem (vagy ha mégis igen, csak igen visszafogott formában) érvényesítnek munkájukban, bármiféle ajánlás megfogalmazásától pedig tudatosan tartózkodnak. Nem lenne viszont semmi akadálya annak, hogy a meglévő testületek (vagy netán egy majdani egységes konzultatív testület) – ha maguk nem is tudnak átfogó helyzetelemzésre vállalkozni – napirendjükre tűzzék a jelentéseket. E grémiumok e szövegeket kiindulópontként használva és természetesen saját ismereteikre, tapasztalataikra, korábbi elemzéseikre, vitáikra is támaszkodva (és ugyanakkor a jelentésekkel teljesen elkülönített formában) fogalmazhatnák meg saját ajánlásait, fejlesztési elképzeléseiket, így mindenkorban adva esélyt arra, hogy a mindenkor kormányzatnak az oktatáspolitikai napirend kialakításakor tőle függetlenül kialakított, komoly elemzésén és egyben széles szakmai, társadalmi konszenzuson alapuló prioritásokkal is számolnia kelljen. (Persze nem valószínű, hogy egy ilyen prioritásrendszer minden eleme teljes egyetértést váltson ki az egyes konzultatív testületek minden tagja, „oldala”, illetve az oldalakban képviselt szervezetek mindegyike részéről. Ismeretek ugyanakkor olyanközlésformák, amelyek lehetővé teszik a szélesebb konszenzust élvező gondolatok és a külön-

34 Az Országos Köznevelési Tanács a közoktatásról – 1994, Budapest, 1995.

35 Jelentés a magyar közoktatásról – 1995, 1997, 2000. Országos Közoktatási Intézet, Budapest. A jelentések „nulladik változata” tulajdonképpen egy olyan mű volt, amelyet számos résztanulmány alapján egy hazai kutató készített a magyar oktatási rendszer működéséről átfogóan elemző és ajánlásokat is megfogalmazó OECD-jelentés háttér tanulmányaként: Halász Gábor: *Alap- és középfokú oktatás Magyarországon*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 1994.

vélemények egyidejű megjelenítését.³⁶⁾ Ennek többek között azért lenne nagy jelentősége, mert az oktatási rendszer működése során számos olyan elsősorban elemzések, kutatások révén feltártató rendszerprobléma alakulhat ki, amelyek megoldását nem feltétlenül tűzi napirendre az éppen aktuális kormányzat, illetve amelyet semmilyen nyomásgyakorló csoport sem képvisel hatékonyan. (Ilyen problémaként említhetők a hátrányos helyzetű gyermekek oktatása terén jelentkező gondok, melyeket sokáig csak a tudományos kutatások állítottak előtérbe.)

Ki finanszírozhat kutatásokat?

A *Csak reformot ne...* tézisei kapcsán ma már az a hiányérzet is megfogalmazható, hogy a szöveg annak idején nem tért ki arra, hogy a plurális politikai berendezkedés milyen új kihívásokat támaszt az oktatásügyi kutatásokkal kapcsolatban. Az ilyesfajta reflexiók hiánya azért is szembeötlő, mert a tézisek megfogalmazása előtt már születtek olyan elemzések, amelyek rávilágítottak arra, hogy a hetvenes évektől mind szorosabb kapcsolat alakult ki Magyarországon a döntéshozók és a kutatók között.³⁷⁾

Szerepelt ugyanakkor a tézisekben egy alapelv, amely kiindulópontul szolgálhatott volna a kutatásokkal összefüggő kérdések továbbgondolásához. E szövegrész szerint „nyilvános viták alapján országos, területi és helyi szinten olyan normákat (elveket) kell kialakítani, amelyek alapján kiszámíthatóvá, számonkérhetővé és ellenőrizhetővé válik hogy a rendelkezésre álló közösségi erőforrásokat mi módon kell az oktatásra fordítani”.³⁸⁾ E javaslatnak helyi szinten valóban lett foganatja, hisz az oktatáshoz nyújtott költségvetési támogatások oroszlánrészre a kilencvenes évek eleje óta az ún. fejkvóta-rendszer alapján folyósított normatívák formájában jut el az önkormányzatokhoz. Ugyanakkor egyes országos szintű oktatásügyi feladatokkal (így többek között a kutatásokkal) kapcsolatos költségvetési támogatások tekintetében egyáltalán nem beszélhetünk a normativitás elvének érvényesüléséről. A tudományos kutatás szabadságának megvalósulását segítő fontos elmozdulást jelent, hogy ma már „magányos” kutatók illetve ezek munkacsoportjai is igényelhetnek támogatásokat a viszonylagos önállóságra szert tett kutatási alapok, illetve független alapítványok pályázatainak köszönhetően. Vannak ugyanakkor olyan kutatásra fordítható költségvetési támogatások, amelyek felett továbbra is kizárolag a minisztérium rendelkezik, miközben az oktatásügyben érdekeltek egyéb érdekcsoportok, illetve ezek kollektív testületei – megfelelő saját források hiján – nem léphetnek fel kutatások megrendelőiként. Ily módon a minisztériumnak továbbra is döntő, ha nem is kizárolagos szerepe van

36 Jó példa erre az a kiadvány, amelyet egy igen magas szintű franciaországi konzultatív testületnek, a Gazdasági és Szociális Tanácsnak az oktatásügy uniós vetületeit tárgyaló kétnapos üléséről jelentettek meg. E kötet nemcsak az ülésen elfogadott mintegy harminc oldalas nyilatkozatot adta közre, hanem az erről tartott szavazás számszerű eredményeit is, külön megjelenítve azt, hogy mely érdekszervezetek miként szavaztak. Ezután a testületben képviselt különféle érdekcsoportok 1–2 oldalas különvéleménye következik, majd az ülés háttéranyagául szolgáló terjedelmes tanulmány zárja a kötetet. *Conseil Économique et Social, L'espace éducatif européen, Séances du 23 et 24 juin 1992*.

37 Halász Gábor: *Oktatáspolitika és neveléstudomány a hetvenes években: a „hatós főirány” története*. In: Tájékoztató a közoktatási kutatásokról, Közoktatási Kutatások Titkársága, Budapest, 9. sz. 1988. november

38 U.o.

annak meghatározásában, hogy milyen kérdésekkel szülessenek kutatások. A vizsgálandó témaik egyszerű megjelölése révén végső soron azt is befolyásolni képesek az oktatási tárca-tárcától származó, a miniszteri háttérintézményeknek vagy éppen független kutatóintézeteknek adott kutatási megbízások, hogy mely alternatívákat bontsanak ki a vizsgálódások és melyek maradjanak homályban. Ez már csak azért is problematikus, mert mind gyakrabban fordul elő, hogy a döntéshozók egyes intézkedések indoklásakor a szakmai illetve tudományos megalapozottság látszatát keltve vizsgálatok (röbbnyire közvéleménykutatások) eredményeire hivatkoznak, holott a vizsgálódások nem feltétlenül tekinthetők pártatlannak a kérdések megfogalmazását illetve a vizsgált alternatívák teljeskörűségét illetően.³⁹ A kutatásokhoz való hozzáférés mai gyakorlata azért is vitatható, mert könnyen előfordulhat, hogy addig, amíg egyes miniszteriumi döntéshozók ilyen-olyan oknál fogva (pl. sajátos nézőpontjuk, preferenciáik miatt vagy éppen ellenérdekeltségük okán) nem ismerik fel (vagy éppen el) azt, hogy fontos lenne kutatást végezni valamilyen kérdés kapcsán, az oktatási rendszer más szereplőinek (pl. az önkormányzatok vagy éppen a fogyatékos gyermekekkel nevelők nevében fellépő szervezetek) látószögéből igen fontosnak tűnhet valamilyen kutatás lefolytatása.

Mindezen problémákon enyhíthetne az, ha a normativitás elve jegyében a kutatásra szánt költségvetési források egy bizonyos hányadát a döntésekben érintettek különféle csoportjainak érdekeit, törekvéseit megjeleníteni hivatott testületek használhatnák fel.⁴⁰ Ily módon a központi szintű oktatáspolitikai napirend kialakításakor nem csak a kormányzati erők preferenciái játszhatnának szerepet, hanem a kormányon levők által elhanyagolt kérdések is terítékre kerülhetnének, még hozzá nem csak az általánosság szintjén, hanem valós alternatívákat feltáró elemzések formájában. Ugyanakkor a továbbra is miniszteriumi megrendelésként megfogalmazódó nagyobb költségigényű, és ezért gyakorlatilag csak egyszer elvégezhető kutatási tervezetben arra is lehetőséget kellene teremteni, hogy a konzultatív testületek is véleményezhessék a szóban forgó tervezetet, ily módon növelve annak esélyét, hogy a tárca aktuális irányítónak szempontjaitól eltérő szempontok is megjelenjenek a kutatásokban.

Jogsabályalkotás hatástanulmányok nélkül

Az is nagy gond, hogy a jogszabályok, különféle cselekvési programok mögött sokszor nem állnak elemzések, hatástanulmányok. Noha egy ma is érvényes törvény

39 A kerettantervezek bevezetésekéor például egyebek között egy, a pedagógusok körében elvégzett közvéleménykutatás szolgált hivatkozási alapul, legújabban pedig a tankönyvpiac rendjét szabályozni kívánó törvénytervezet kapcsán adott ki az oktatási tárca tankönyvirodájának vezetője egy olyan sajtóközleményt, amely a jogszabálytervezetet egy, a TARKI által végzett „széles körű szakmai kutatás” eredményeire építő szövegként jelenítette meg. *Szakmai kutatásra épült*. Mentor, Támpont tankönyvkritikai melléklet, 2001, január.

40 A közoktatási törvény a jelenleg működő két konzultatív testület közül csak az OKNT esetében teszi lehetővé, hogy a testület „a közoktatás fejlesztését szolgáló kutatást kezdeményezzen” (1993. évi LXXIX. Törvény a közoktatásról 96. § (3) d.), ám arról már nem szól a jogszabály, hogy e testület „alanyi jogként” léphetne fel valamilyen kutatás megrendelőjeként. Ugyanakkor azon érdekcsoportoknak (pl. iskolafenntartó önkormányzatoknak, szülői szervezeteknek stb., amelyek csak a KT-ben képviseltetik magukat) nem adatik meg az a lehetőség, hogy kutatást kezdeményezzenek.

előírja, hogy „a jogszabály megalkotása előtt a tudomány eredményeire támaszkodva elemzni kell a szabályozni kívánt társadalmi, gazdasági viszonyokat [...] meg kell vizsgálni, hogy a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit és erről a jogalkotót rájékoztatni kell”,⁴¹ az oktatási jogszabályok előkészítéséről szerzett eddigi tapasztalataim alapján megkockáztatható az a kijelentés, miszerint a jogalkotó gépezetek, így az országgyűlés, illetve a törvényeket és a különféle alacsonyabb szintű jogszabályokat előkészítő kormányzati szervek – évek óta egyfajta mulasztásos törvénysértés állapotában leledzve – úgy pöröghetnek igen felfokozott ütemben, hogy többnyire figyelmen kívül hagyják a fentebb idézett paragrafust. Ez a gyakorlat számos egyéb ok mellett arra is visszavezethető, hogy a szóban forgó törvény túl általánosan fogalmaz, illetve nem jelöl meg olyan mechanizmusokat, amelyek elősegíthetnék a jogalkotó intencióinak megvalósulását. Pedig bizonyos előírások megfogalmazásával el lehetne érni azt, hogy ne maradjon írott malaszt a törvény. Ha általános szinten nem is határozhatók meg a hatástanulmányokkal kapcsolatos követelmények, egy-egy szűkebb szakterületen (pl. a közoktatás területén), a megfelelő parlamenti bizottság illetve a tárca által működtetett konzultatív testületek keretében már értelmes vitákat lehet folytatni arról, hogy egy-egy jogszabály megalkotása előtt milyen elemzéseket kellene előkészíteni. Természetesen fennáll annak lehetősége, hogy valamely kérdésben nem jön létre egyetértés a résztvevők között. Ugyanakkor a vitákról készült, a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé tett közleményeknek – amelyek adott esetben a különvéleményeket is megjelenítenék – minden bizonnyal lenne egyfajta fegyelmező, az érdemi vizsgálódások lefolytatását elősegítő hatása. Másfelől olyan szabályozás is elközelhető lenne, amely (legalábbis az oktatás területén) a jogszabályok érdemi tárgyalását – kivételes helyzetektől (pl. természeti katasztrófáktól) eltekintve – mindaddig nem tenné lehetővé, amíg a kormány illetve az adott tárca nem teszi le az asztalra azt a hatástanulmányt, melynek főbb jellemzői a jogszabály-előkészítés viszonylag korai fázisában már viták tárgyát képezték a megfelelő parlamenti bizottság illetve a jogszabályt előkészítő tárca illetékes konzultatív testülete(i) előtt.

Irányítási jogok egyeztetési kötelezettség nélkül

A kutatások egyfajta társadalmasítását szorgalmazó fenti gondolatmenet jegyében az is problematikusnak tűnik, hogy egyes tudományos munkák illetve jogszabályok az oktatási rendszer központi szintjein érvényre jutó funkciókat (pl. statisztikai adatgyűjtés megszervezése, az oktatási folyamatok országos és területi szintű értékelése, a vizsgarendszer működtetése és továbbfejlesztése, a közoktatás hosszú távú és középtávú fejlesztési stratégiájának kidolgozása stb.) továbbra is ágazati irányítási feladatokként illetve miniszteri hatáskörként definiálják,⁴² miközben e jogkörök túlnyomó része kapcsán a jogszabályok egyáltalán nem térnek ki arra, hogy e feladatok

41 1987 évi XI. törvény a jogalkotásról 18. §

42 Lásd ezzel kapcsolatban a közoktatási törvény 1999 évi LXVII. törvénnyel módosított szövegében a miniszter feladatait meghatározó 92–95. §-okat, továbbá az oktatási miniszter feladat- és hatásköréről szóló 162/1998. (IX. 30.) kormányrendeletet, Magyar Közlöny 1988. szept. 30. 88. szám

elvégzése során a miniszternek milyen intézményekkel, testületekkel kell együttműködnie.⁴³ Az imént szóvá tett elnevezésben és irányítási gyakorlatban egy olyan hierarchikus vezetési modell él tovább, amelynek alkalmazói nem tartanak igényt a társsadalmi párbeszédre, a nem kormányzati pozícióban lévő politikai erőknek, a különféle érdekképviseleteknek, civil szerveződéseknek a döntésekben illetve a koncepcióalkotási, ellenőrzési, értékelési folyamatokban való részvételére. Noha az 1994-ig fennállt koalíció és az 1994–1998 közötti kormány égisze alatt ritkán támadt konfliktus amiatt, hogy valamilyen jogszabálytervezetet nem bocsátottak volna előzetes egyeztetésre,⁴⁴ az együttműködési kötelezettség törvényi szintű megjelenítésének hiánya nagyban megkönnítheti azt, hogy az oktatási tárca irányítói adott esetben ötletszerűvé tegyék – vagy akár tartósan szüneteltekessék – a különféle érdekszervezetek, szakmai csoportok képviselőit összefogó konzultatív testületekkel való párbeszédet, a különféle tervezetek, fejlesztési koncepciók véleményeztetését.⁴⁵

Az imént szóvá tett szóhasználat illetve irányítási gyakorlat negatívumai egyébként szervezeti térén is kiütöznek, hisz a közoktatási rendszer központi szintű intézményeinek java részéről elmondható (beleértve ebbe a különféle háttérintézményeket, kutató- és fejlesztőintézeteket, illetve az elmúlt években elszaporodott közalapítványokat), hogy ezek a miniszteriumtól erősen függő szervezetekként működnek. Más képp fogalmazva: ezen intézmények arculatának meghatározása és az intézményt irányító személy kiválasztása nem képezi nyilvános diszkussziók tárgyát. A miniszteriumtól való függés hátrólütőit aligha kell itt részletezni... Csak röviden utalnák e kérdés kapcsán arra, hogy a szakmai köztudatban még elevenen él annak emlékezete, hogy 1990 őszén miként próbálták meg egyes, a hatalomba frissen bekerült vezetők – döntően politikai megfontolások miatt – megszüntetni a folyamatosan jelentős tudományos teljesítményeket produkáló Oktatáskutató Intézetet. Ugyancsak emlí-

43 A közoktatásra vonatkozó joganyagban a fenti „főszabály” alól négy terület jelent kivételek, egyrészről a különféle országos érvényű tanterv-jellegű dokumentumok (Nar, kerettantervek, az óvodai illetve a kollégiumi nevelés alapprogramja, a nemzeti, etnikai kisebbség nevelésének irányelvje stb.), melyek kiadása, rendszeres értékelése és felülvizsgálata során a miniszternek az OKNT-vel illetve a KT-vel, illetve az Országos Kisebbségi Bizottsággal kell együttműködnie), másrészről a tankönyv- és taneszközlistára való felvétellel összefüggő kérdések, amelyek kapcsán a OKNT-vel kell együttműködnie, harmadrészről a pedagógus továbbképzéssel kapcsolatos kérdések, melyek ügyében a Országos Pedagógus Továbbképzési Bizottság véleményét kell kikérnie, és végül negyedik kivételekkel említhetjük az országos diáklakásban összehívást, melynek kapcsán az Országos Diákjogi Tanáccsal kell együttműködni.

44 Más (és mindenképpen alapos elemzést érdemlő) kérdés persze, hogy az egyeztetések során megfogalmazott véleményeket milyen mértékben verték figyelembe a döntések előkészítői.

45 Intő jelnek tekinthetjük ilyen szempontból, hogy a közelmúltban úgy került sor a tankönyvpiac rendjét szabályozni kívánó törvény általános vitájára, hogy az oktatási tárca két legfontosabb konzultatív testülete közül az egyik, a KT egyáltalán nem tárgyalta meg az előterjesztést (a szöveg késedelmes kiküldése miatt a KT 2000 novemberi ülésre elmaradt, később pedig már nem hívták még egyszer össze ez ügyben a tanácsot (*Ráció*, 2001), az OKNT pedig egy miniszteri alkalmazott megfogalmazása szerint: „tartózkodott a határozott állásfoglalástól” (*Köznevelés*, 2001. február 23.). Ugyanennek a testületnek az üléséről egy kormánypárti honatya, Lezsák Sándor a törvény parlamenti vitájára a következőképpen beszél: „Az oktatási kérdésekben legfontosabb irányadó testületnek is beszédes a törvényjavaslatról alkotott, szavazási arányban is megfogalmazott véleménye. November 9.-én egyetlen támogató és 2 ellenzéki szavazat mellett a tanács 11 tagja tartózkodott az állásfoglalástól. [...] éppen két hónapja, január 8-án 4 tartózkodás és röbb mint 10 igen szavazat mellett az OKNT felszólította a minisztert, hogy vonja vissza ezt a törvényjavaslatot.” Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve (193. szám.) a 2001. tavaszai ülésszak március 5., 6–9.-ei ülésének 4. ülésnapjáról.

tést érdermel, hogy a tárcahoz való szoros kötődés esetenként bizonyos intézmények alapfeladatainak megoldását is problematikussá teheti. Így például kérdéses, hogy az oktatási minisztérium hivatalaként létrehozott OKÉV alkalmass lesz-e majd arra, hogy megbízható országos szintű értékeléseket készítsen a közoktatási intézmények működéséről, eredményességről. (Tudvalevő, hogy az ilyen elemzések csak akkor lehetnek igazán hitelesek, ha a vizsgálódások arra is kiterjednek, hogy a folyamatok alakulását miként befolyásolják az oktatási tárca által alkalmazott irányítási mechanizmusok, finanszírozási megoldások.)

A háttérintézmények, közalapítványok felügyeletének társadalmasítása

Az eddig miniszteri hatáskörökként, illetve az ágazati irányítási feladatokként megjelenített funkciók, illetve az ezek érvényesítését elvben szolgálni hivatott különféle központi szintű intézmények esetében több különféle intézményes megoldás, eljárás alkalmazása is szóba jöhetne, ha az aktorok részéről valóban komoly elhatározás mutatkozna olyan változások megvalósítására, amelyeket jómagam a legszívesebben a központi szintű döntésfolyamatok társadalmasítása elnevezéssel illetnék. Esetenként már az is jelentős változást eredményezhetne, ha a tárca mellett felállított konzultatív testületek és a parlament oktatási bizottsága lehetőséget kapnának arra, hogy a nyilvánosság számára is hozzáférhető formában véleményezhessék a különféle központi szintű háttérintézmények, közalapítványok beszámolóit, középtávú munkatervezéket, a vezetői posztokra aspirálók pályázatait. Azt a jelenleg érvényesülő szabályozást is érdemes lenne felülvizsgálni, mely azt eredményezi, hogy a szóban forgó intézmények működése felett vagy nem őrködik semmiféle grémium (igazgatótanács, felügyelő bizottság stb.), vagy ha őrködik is ily testület (pl. a közalapítványok minden egyikét kuratórium irányítja), ezek összetétele kizárolag az alapítón, azaz a minisztériumon múlik.⁴⁶ Pedig elvben elköpzelhető lenne, hogy az adott intézményhez képest különböző testületek (pl. a közoktatás konzultatív testületei, az MTA stb. is) kapjának delegálási vagy legalábbis véleményezési jogot a felügyeletet elláttni hivatott grémiumok tagjainak kiválasztásakor. A társadalmasítást, a döntési alternatívák jobb megismerését szolgálhatná az is, ha az informatika által kínált lehetőségeket kihasználva a tárca mellett működő konzultatív testületek ülésénél készült – államtitkokat sosem tartalmazó – jegyzőkönyvek, emlékeztetők automatikusan felkerülnének az internetre.

Még hosszan lehetne folytatni a társadalmasítást szolgáló intézményes megoldások taglalását, terjedelmi okok miatt azonban erre nincs mód, de talán szükség sincs. Már csak azért sem érdemes hosszan időzni e kérdésnél, mert a lehetséges megoldá-

46 Lásd ezzel kapcsolatban egyebek között az alábbi intézmények, alapítványok alapító okiratát: Országos Közoktatás Intézet (Művelődési Közlöny, 1990. XI. 13.), Országos Közoktatási és Vizsgaközpont (Oktatási Közlöny, 1999/VIII. X. 29.), Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, (Oktatási Közlöny, 2000. III. 30.), Közoktatási Modernizációs Közalapítvány (Oktatási Közlöny, 1999. I. 15.), Határon Túli Magyar Oktatásért Apáczai KÖZALAPITVÁNY (Oktatási Közlöny, 1999. V. 18.)

sok végiggon dolása és a konszenzusos megoldások kialakítása amúgy is csak egy sokszereplős vitafolyam formájában képzelhető el.

Ágazati irányítási feladatok avagy országos szintű közfeladatok?

A jelenlegi helyzetből való kimozduláshoz talán az is nyújthatna némi segítséget, ha sikerülne konszenzust kialakítani azt illetően, hogy miként nevezzük azokat a funkciókat, amelyeket eddig a hierarchikus alá- és fölérendeltségi viszonyok képét felidéző ágazati irányítási feladatok elnevezéssel illettek. E téren nincs szükség arra, hogy egy teljesen új, előzmény nélküli terminust gyártsunk, hisz annak analógiájára, ahol gyakran egyes elemzésekben már megjelent a helyi szintű oktatási közfeladatok kifejezés, semmi akadálya sem lenne annak, hogy a szóban forgó funkciók esetében országos szintű oktatási közfeladatokról beszéljünk. Két nézőpontból is előnyös lenne ez a szóhasználat: egyfelől megkönnyítené annak átgondolását, hogy miként lehet e funkciókat az oktatási alrendszer legkülönfélébb intézményeinek, szereplőinek igényeit egyaránt kielégítő, színvonalas köszolgáltatásként megszervezni,⁴⁷ másfelől annak tisztázását is elősegíthetné, hogy az érintettek (különféle intézmények, egyesületek stb.) miként vehetnek részt a szóban forgó funkciókkal kapcsolatos döntések meghozatalában, a végrehajtás ellenőrzésében, értékelésében.

A fentiekben felvillantott felképzelések egyébként nincsenek ellentében a modern parlamentarizmusnak a kormányzati felelősséget elvét érvényre juttató szabályozási elveivel. Az általam javasolt változtatások ugyanis nem szüntetnék meg a tárcát irányító miniszter hatásköreit, hanem „csupán” az ezekkel való élés folyamatát tennék szabályozottabbá, illetve ellenőrizhetőbbé, egyebek között azt elősegítendő, hogy a közfeladatok ellátásával kapcsolatos döntések érdemi, konszenzusképzést elősegítő viták tárgyává válhassanak.⁴⁸

BAJOMI IVÁN

47 Itt jegyezném meg, hogy a fenti kíváncsolomhoz hasonló követelmények megfogalmazása nem előzmény nélküli. *A magyar közoktatás távlati fejlesztésének stratégiája* című 1996 januári keltezésű vitaanyagban például már szerepelt az a gondolat, hogy „A statisztikai és információs rendszer feladata nemcsak a központi döntéshozók kiszolgálása, hanem a helyi és intézményi szintű döntéshozók informálása.”

48 Ugyanakkor elvben nem zárhatók ki az, hogy az oktatási problémák konszenzusos, illetve a rövidtávú pártszempontoktól mentes szabályozása érdekében olyan intézményes megoldások épüljenek be a magyar politikai rendszerbe (pl. az oktatási törvény kétharmados törvénnyé változtatásával, vagy egy vagy több, a kormányzattól független, az Országos Rádiós és Televíziós Testület vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács státusára emlékeztető speciális jogállású oktatásiügyi testületek létrehozásával), amelyek ténylegesen korlátoznák az oktatási tárca vezetőjének mozgáskörét, hatáskörét. Ilyen típusú, az Alkotmány módosítását feltételező szabályozást azonban értelemserűen csak magas szintű, kétharmados többségen alapuló parlamenti döntéssel lehetne bevezetni.